

BVGer A-6740/2023 vom 27. November 2023

Bundesverwaltungsgericht, 2023-11-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-6740_2023

FR: TAF A-6740/2023 du 27 novembre 2023

IT: TAF A-6740/2023 del 27 novembre 2023

Regeste

Jagd und Fischerei

Erwägungen

E. 1.1

Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um einen zu prüfenden Verwaltungsakt im Sinn von Art. 31 ff. des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32), der voraussichtlich in den Zuständigkeitsbereich des Bundesverwaltungsgerichts fällt.

E. 1.2

Der Beschwerdegegner und die Vorinstanz bestreiten die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerinnen. Über die Legitimation entscheidet die Beschwerdeinstanz im Endentscheid. Die fehlende Legitimation in der Hauptsache kann jedoch, sofern sie eindeutig ist, im Rahmen der Interessenabwägung berücksichtigt werden, d.h. bei der materiellen Beurteilung der Beschwerde (vgl. BGE 129 II 286 E. 1.3; Zwischenverfügung des BVGer A-2997/2020 vom 24. September 2020 E. 1.2). Aus diesem Grund wird die strittige Legitimation im Rahmen der Beurteilung, ob eine eindeutige Entscheidprognose vorliegt, summarisch zu prüfen sein (vgl. E. 2.6 hiernach).

E. 1.3

Die Beschwerde weist keine Frist- oder Formmängel auf, die gegen ein Eintreten auf sie sprechen würden (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021]).

E. 1.4

Über Anträge auf Entzug der aufschiebenden Wirkung entscheidet der Instruktionsrichter (vgl. Art. 55 Abs. 2 VwVG und Art. 39 Abs. 1 VGG).

E. 2.1

In der Regel kommt der Beschwerde aufschiebende Wirkung zu (vgl. Art. 55 Abs. 1 VwVG). Aufschiebende Wirkung besagt, dass die in einer Verfügung angeordnete Rechtsfolge vorläufig nicht eintritt, sondern bis zum Beschwerdeentscheid vollständig gehemmt werden soll. Zweck der aufschiebenden Wirkung ist es, die beschwerdeführende Partei die nachteiligen Wirkungen der Verfügung solange nicht fühlen zu lassen, bis über deren Rechtmässigkeit entschieden ist. Den Beschwerdeführenden wird insoweit ein umfassender vorläufiger Rechtsschutz gewährt, als der rechtliche und tatsächliche Zustand, wie er vor Erlass der Verfügung bestanden hat, bis zum Entscheid des Gerichts in der Sache aufrechterhalten bleibt. Konkret bedeutet dies, dass von begünstigenden Anordnungen

(noch) nicht Gebrauch gemacht werden kann und belastenden Anordnungen (vorläufig) nicht Folge zu leisten ist (vgl. Moser/Beusch/Kneu-bühler/Kayser, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Auflage 2022, Rz. 3.19 mit Hinweisen).

E. 2.2

Einer Beschwerde kann die aufschiebende Wirkung entzogen werden, wenn die Verfügung keine Geldleistung zum Gegenstand hat (vgl. Art. 55 Abs. 2 VwVG). Es müssen überzeugende Gründe von einer gewissen sachlichen und zeitlichen Dringlichkeit vorliegen, die den Entzug der aufschiebenden Wirkung rechtfertigen (vgl. Hansjörg Seiler, in: Waldmann/Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 3. Aufl. 2023, Art. 55 N 94).

E. 2.3

Vorsorgliche Massnahmen wie der Entscheid über den Entzug oder auch die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung beruhen auf einer bloss summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage; die Behörde trifft ihren Entscheid «prima facie». Sie ist nicht gehalten, für ihren Entscheid zeitraubende tatsächliche oder rechtliche Abklärungen zu treffen, sondern kann in erster Linie auf die ihr zur Verfügung stehenden Akten abstellen (vgl. 55 Abs. 3 zweiter Satzteil VwVG; Urteil des BGer 2C_720/2016 vom 18. Januar 2017 E. 2.1 m. H.; Moser/Beusch/Kneu-bühler/Kayser, a.a.O., Rz. 3.18 und 3.18a).

E. 2.4

Beim Entscheid über den Entzug der aufschiebenden Wirkung ist folgende Systematik zu beachten (vgl. Moser/Beusch/Kneubühler/Kayser, a.a.O., Rz. 3.28a): Zuerst bedarf es einer Entscheidprognose, dann ist nach dem Anordnungsgrund zu fragen, das heisst nach einem überzeugenden Grund bzw. einem schweren Nachteil, der ohne den Entzug der aufschiebenden Wirkung droht. Schliesslich ist eine Interessenabwägung vorzunehmen und zu untersuchen, ob ein allfälliger Entzug verhältnismässig ist.

E. 2.5

Die Hauptsacheprognose kann berücksichtigt werden, wenn sie eindeutig ist. Bei tatsächlichen oder rechtlichen Unklarheiten drängt sich hingegen Zurückhaltung auf, weil in diesem Fall die erforderlichen Entscheidungsgrundlagen im Hauptverfahren erst noch beschafft werden müssen (vgl. BGE 130 II 149 E. 2.2 und 127 II 132 E. 3).

E. 2.6.1

Der Beschwerdegegner und die Vorinstanz führen zur strittigen Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführerinnen aus, die Zustimmung sei ein interner Verwaltungsakt bzw. könne nur durch den Kanton als direkten Adressaten der Verfügung angefochten werden. Die Beschwerdeführerinnen seien auf den Rechtsweg vor dem kantonalen Gericht zu verweisen, mit Weiterzugsmöglichkeiten an das Bundesgericht. Auch Art. 9 Ziff. 3 Aarhus-Konvention (Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998, SR 0.814.07) verlange nicht, dass die Umweltschutzorganisationen die Zustimmungserteilung zur Abschussbewilligung des Kantons direkt anfechten könnten. Die Beschwerdeführerinnen bringen demgegenüber vor, die rechtliche Qualifikation eines behördlichen Entscheids, der den Abschuss von Tieren einer geschützten Art erlaube, könne nicht davon abhängen, ob er sich an Private oder an eine nachgeordnete Verwaltungseinheit richte. Die Zustimmungsverfügung der Vorinstanz vom 27. November 2023 sei eine Voraussetzung für die vom Kanton erlassenen

Verfügungen vom 29. November 2023 über die strittigen Bestandsregulierungen. Aufgrund ihrer Auswirkungen auf umweltrechtliche Schutzgüter müsse die Zustimmungsverfügung der Vorinstanz vor Bundesverwaltungsgericht mit Verbandsbeschwerde anfechtbar sein.

E. 2.6.2

Unstrittig ist, dass es sich bei den Beschwerdeführerinnen um Organisationen handelt, denen von Gesetzes wegen die Beschwerdebefugnis zusteht (Art. 48 Abs. 2 VwVG i.V.m. Art. 1 und Art. 12 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz [NHG, SR 451] i.V.m. Ziff. 3, Ziff. 4 und Ziff. 6 des Anhangs der Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [VBO, SR 814.076]). Unter der Marginalie «Zugang zu Gerichten» sieht Art. 9 Ziff. 3 Aarhus-Konvention vor, dass jede Vertragspartei sicherzustellen hat, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstossen.

E. 2.6.3

Die summarische Prüfung der Akten ergibt keine eindeutige Entscheidungsprognose bezüglich der strittigen Legitimation der Beschwerdeführerinnen. Es bleibt offen, ob die Zustimmungsverfügung der Vorinstanz bereits mit Verbandsbeschwerde anfechtbar sein könnte bzw. ob sie als Handlung im Sinne von Art. 9 Ziff. 3 Aarhus-Konvention zu verstehen ist, die es einer nachgeordneten Verwaltungseinheit erlaubt, in umweltrechtliche Schutzgüter einzugreifen (siehe auch Zwischenverfügung des BVer A-6831/2023 vom 3. Januar 2024 E. 2.6.3).

E. 2.7.1

In materieller Hinsicht ist zunächst festzuhalten, dass das Jagdgesetz einerseits bezweckt, die Artenvielfalt und die Lebensräume der einheimischen und ziehenden wildlebenden Säugetiere zu erhalten (vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 [JSG; SR 922.0]), andererseits aber auch, die von wildlebenden Tieren verursachten Schäden an Wald und an landwirtschaftlichen Kulturen auf ein tragbares Mass zu begrenzen (Art. 1 Abs. 1 Bst. c JSG). Der Anwendungsbereich des Gesetzes umfasst als in der Schweiz wildlebende Tiere unter anderem die Gruppe der Raubtiere, zu denen der Wolf gehört (Art. 2 Bst. b JSG; Michael Bütler, in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, Besonderer Teil: JSG/BGF, Rz. 4). Das Gesetz zählt den Wolf zu den geschützten Arten (vgl. Art. 2 Bst. b i.V.m. Art. 5 und Art. 7 Abs. 1 JSG). Die im Jagdgesetz neu vorgesehenen proaktiven Regulierungen (vgl. Art. 7a Abs. 1 JSG) dürfen den Bestand der Population nicht gefährden und müssen eine der Voraussetzungen nach Art. 7a Abs. 2 JSG erfüllen. Etwa müssen sie erforderlich sein, um das Eintreten eines Schadens oder einer Gefährdung von Menschen zu verhindern, sofern dies durch zumutbare Schutzmassnahmen nicht erreicht werden kann (vgl. Art. 7a Abs. 2 Bst. b JSG).

E. 2.7.2

Aufgrund der Parteivorbringen scheint strittig zu sein, ob die Regulierung den Bestand der Population gefährden könnte oder nicht bzw. ob sie erforderlich ist, um das Eintreten eines Schadens oder einer Gefährdung von Menschen zu verhindern. Während die Vorinstanz

vorbringt, der Bestand der Wolfspopulation sei in der Schweiz aufgrund ihrer Zustimmung zu den angefochtenen Regulierungen nicht gefährdet, machen die Beschwerdeführerinnen Berechnungen geltend, wonach bei der strittigen Regulierung der Schwellenwert für den Erhalt des Wolfsbestandes unter Umständen unterschritten werden könnte. Im Weiteren geht die Vorinstanz von der Möglichkeit eines zukünftigen Schadenseintritts (Nutztierrisse) durch die Rudel aus, weil in der Vergangenheit bereits bezüglich der Rudel Stagias und Vorab Nutztierrisse pro Rudel nachgewiesen wurden. Die Beschwerdeführerinnen bestreiten die Erforderlichkeit der Regulierung und behaupten, es sei zumutbar, etwa für neu geborene und bis zu einem Jahr alte Kälber Herdenschutzmassnahmen (Umzäunung) zu ergreifen, was die Vorinstanz ausdrücklich bestreitet. Bezüglich der strittigen Regulierung von zwei Drittel der Jungtiere der Rudel Jatzhorn und Rügiul geht die Vorinstanz unter anderem von einer Notwendigkeit der Massnahmen aus, um die Tiere zu vergrämen und so einer möglichen Gefährdung vorzubeugen. Die Beschwerdeführerinnen bestreiten dies vehement und bringen vor, die neu gebildeten Rudel Jatzhorn und Rügiul hätten keine Anzeichen gezeigt, Nutztiere zu reissen. Es verbiete sich, bezüglich dieser zwei Rudel voraussetzungslos ohne Nachweise von einem drohenden Schaden auszugehen. In Art. 7a Abs. 2 Bst. b JSG sei vorgesehen, dass die Regulierung erforderlich sein müsse, um das Eintreten eines Schadens oder einer Gefährdung von Menschen zu verhindern. Diese Voraussetzung liege bezüglich der Rudel Jatzhorn und Rügiul nicht vor.

E. 2.8

Bei summarischer Prüfung der Parteistandpunkte ergibt sich keine eindeutige Entscheidprognose. Im Hauptverfahren werden verschiedene tatsächliche und rechtliche Aspekte zu prüfen sein, die sich im Rahmen einer summarischen Prüfung noch nicht beurteilen lassen.

E. 3.1

In einem nächsten Schritt ist nach dem ausreichenden Grund für den Entzug der aufschiebenden Wirkung zu fragen. Ein solcher liegt vor, wenn zumindest überzeugende Gründe für den Entzug der aufschiebenden Wirkung sprechen. Dabei ist Dringlichkeit vorausgesetzt. Es muss sich also als zeitlich notwendig erweisen, die Wirkung der angefochtenen Verfügung sofort eintreten zu lassen (vgl. BGE 130 II 149 E. 2.2; Zwischenverfügung des BVGer A-1351/2017 vom 3. Mai 2017 E. 5.1).

E. 3.2

Die Vorinstanz macht geltend, Ziel der Regulierung sei, Schäden an Nutztieren vorzubeugen. Vor einer proaktiven Regulierung müssten - im Gegensatz zu den Vorbringen der Beschwerdeführerinnen - die Rudel keinen ernststen Schaden verursacht haben. Im Weiteren sei insofern eine Dringlichkeit gegeben, als dass Bestandsregulierungen nur bis 31. Januar 2024 erlaubt seien. Der Beschwerdegegner bringt in seinem Gesuch vor, es bestehe ein öffentliches Interesse wie auch ein Interesse der betroffenen Land- und Alpwirtschaft daran, der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Ohne regulatorische Eingriffe würde der Wolfsbestand im Kanton Graubünden wachsen. Trotz jährlicher Schwankungen bestehe eine eindeutige Korrelation zwischen der Bestandshöhe und dem Schadensausmass, wobei einzelne Rudel auch übermässig zum Schadensausmass beitragen würden. Genau um diese würde es sich bei den strittigen Regulierungen auch handeln. Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, es liege kein dringlicher

Anordnungsgrund für den Entzug der aufschiebenden Wirkung für die Dauer des Beschwerdeverfahrens vor. Die vom Beschwerdegegner behauptete Korrelation zwischen Bestandshöhe und Schadensausmass sei unbelegt. Tatsächlich hänge das Schadensausmass von den Herdenschutzmassnahmen und dem verfügbaren Wild ab. Aus dem Riss eines Jungrindes (Rudel Stagias) bzw. eines jungen Kalbes nebst dem unbelegten Riss von drei Schafen (Rudel Vorab) lasse sich nicht ableiten, es drohe von diesen Wolfsrudeln im folgenden Jahr ein ernster Schaden an Nutztieren. Die Rudel Jatzhorn und Rügen, deren Jungtiere geschossen werden sollten, um die Rudel scheu zu machen, hätten nicht einmal geschützte Nutztiere gerissen.

E. 3.3

Es besteht zweifellos ein grosses öffentliches Interesse daran, den Wolfsbestand zu regulieren, um künftig das Eintreten von Schäden zu verhindern. Darin ist ein Anordnungsgrund für den Entzug der aufschiebenden Wirkung zu sehen. Trotz der glaubhaften Vorbringen der Vorinstanz und des Beschwerdegegners, dass mit einer Zunahme der Wolfspopulation zu rechnen sein dürfte, relativiert sich aber im vorliegenden Fall das Interesse an einer raschen Umsetzung der strittigen Regulierung der Wolfsrudel Stagias, Vorab, Jatzhorn und Rügen dadurch, dass bis zur Entscheidung über die höchst umstrittene Zulässigkeit proaktiver Regulierungen die gefährdeten Nutztierbestände zum Teil mit Herdenschutzmassnahmen geschützt werden. Es ist daran zu erinnern, dass für den Entzug der aufschiebenden Wirkung ein schwerer Nachteil glaubhaft zu machen ist (vgl. E. 2.4 hiervor). Betrachtet man die geltend gemachten Risszahlen, dürfte bezüglich der strittigen zwei Rudel (18 Wölfe) von insgesamt fünf gerissenen Nutztieren im vergangenen Jahr auszugehen sein. Angesichts dieser als relativ gering erscheinenden Zahl kommt man nicht umhin, die Frage zu stellen, wie wahrscheinlich es denn dann sein könnte, dass sich diese Wölfe tatsächlich bereits derart auf Nutztierrisse spezialisiert hätten, dass von einem erheblichen wirtschaftlichen Schaden auszugehen wäre, wenn der aktuelle Zustand für die Dauer des Beschwerdeverfahrens beibehalten wird. Die Notwendigkeit der sofortigen Entfernung der zwei Rudel zur Abwendung eines schweren Nachteils bzw. zum Schutz vor grossen Schäden an Nutztieren ist nicht ausreichend dargetan. Es ist auch nicht ersichtlich, weshalb die Jungtiere der Rudel Jatzhorn und Rügen noch vor der Entscheidung durch das Gericht proaktiv reguliert werden müssten, um einen schweren Nachteil abzuwenden. Nach dem Gesagten ist die Notwendigkeit der sofortigen Entfernung der strittigen Rudel Stagias und Vorab bzw. der proaktiven Regulierung der Jungtiere der Rudel Jatzhorn und Rügen zum Schutz vor grossen Schäden an Nutztieren nicht dargetan.

E. 4

Im Weiteren hält ein Entzug der aufschiebenden Wirkung einer Interessenabwägung und Verhältnismässigkeitsprüfung nicht stand.

E. 4.1

Durch den Entzug der aufschiebenden Wirkung könnte die Umsetzung der strittigen Bestandsregulierung zur Entfernung von insgesamt 23 Wölfen führen. Dem stehen jene 5 Nutztierrisse gegenüber, die im letzten Jahr unter Umständen trotz Herdenschutzmassnahmen stattgefunden haben dürften bzw. für deren Verhinderung das Ergreifen von Massnahmen umstritten ist. Die damit zu befürchtenden Schäden erscheinen weder faktisch noch finanziell als völlig unzumutbar, zumal es sich bei den 23 Wölfen um Tiere handelt, die der Gesetzgeber unter Artenschutz gestellt hat (vgl. E. 2.7.1 hiervor). In

Bezug auf die Abwägung der Schutzgüter fällt im Weiteren zu Gunsten der Beschwerdeführerinnen ins Gewicht, dass durch den Abschuss der Wölfe ein irreversibler Zustand geschaffen würde, wohingegen aufgrund der als nicht sehr wahrscheinlich erscheinenden Spezialisierung auf Nutztiere nicht von einer sehr hohen Anzahl an Nutztierrißen auszugehen sein dürfte. Bei irreversiblen Zuständen rechtfertigt sich der Entzug der aufschiebenden Wirkung nur bei eindeutiger Entscheidungsprognose, die hier nicht gegeben ist (vgl. E. 2.8 hiervor). Die Abwägung zwischen dem unverändert beizubehaltenden Zustand bis zur Entscheidung und dem zu befürchtenden Schaden, der in der Zwischenzeit verursacht werden könnte, fällt daher zugunsten der unter Artenschutz stehenden Tiere aus.

E. 5

Zusammengefasst haben die Beschwerdeführerinnen glaubhaft gemacht, dass die fraglichen Rudel nicht auf Nutztierriße spezialisiert sein dürften, wenn Herdenschutzmassnahmen vorhanden sind. Das Bundesverwaltungsgericht kommt zum Schluss, dass sich der vom Beschwerdegegner und der Vorinstanz geltend gemachte drohende Nachteil nicht als schwer genug erweist, um den Entzug der aufschiebenden Wirkung zu rechtfertigen. Dabei fällt auch ins Gewicht, dass es sich beim Wolf um ein Tier handelt, das der Gesetzgeber unter Artenschutz gestellt hat, und hier 23 Wölfe getötet werden sollten. Demgegenüber ist das glaubhafte Bestehen eines öffentlichen wirtschaftlichen Interesses, die vergleichsweise geringe Zahl von 5 Nutztierrißen zu verhindern, nicht ausreichend, der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

E. 6

Daher vermögen die geltend gemachten öffentlichen Interessen am Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde jene an deren Aufrechterhaltung nicht zu überwiegen. Die aufschiebende Wirkung der Beschwerde vom 7. Dezember 2023 ist in Abweisung der Gesuche der Vorinstanz und des Beschwerdegegners beizubehalten.

E. 7

Der ordentliche Schriftenwechsel ist fortzusetzen. Nach abgeschlossenem Schriftenwechsel wird das zuständige Spruchgremium über die Beschwerde entscheiden.

E. 8

Über die Kosten dieser Zwischenverfügung und eine allfällige Parteientschädigung wird im Entscheid über die Hauptsache zu befinden sein. (Dispositiv nächste Seite)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.